

r.pr. Marcin Dybowski

Lex languorem, czyli wstęp do rozważań o tym co Państwo zrobiło i jakie mogą być konsekwencje obostrzeń COVIDOWYCH

Państwo polskie od czasu ogłoszenia stanu zagrożenia epidemiologicznego wprowadzało akty prawne różnej rangi regulujące normy postępowania w czasie epidemii. W tym alercie postaram się ukazać wątpliwości odnośnie zgodności z Konstytucją RP wprowadzanych przepisów. Należy bowiem pamiętać, iż zgodnie z normą z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP *przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej* a zgodnie z normą z art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa* – w przeciwieństwie do obywateli, którzy mają prawo działać we wszystkich aspektach, które nie są prawnie ograniczone.

Ranga aktów prawnych wprowadzających obostrzenia

Przeważająca większość obostrzeń została ustanowiona w drodze rozporządzeń wydanych na podstawie art. 46-48 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r., Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm., dalej jako u.z.c.z.). Z powyższym wiąże się szereg problemów prawnych w tym naruszenie norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wątpliwości zgodności z Konstytucją RP rodzi fakt, iż – wbrew zasadom prawidłowej legislacji oraz jednoznaczному orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego – upoważnienie ustawowe do wprowadzania ograniczeń epidemicznych, określone w u.z.c.z., jest upoważnieniem blankietowym (choć ustawodawca dostrzegł ten problem wprowadzając w marcu roku 2020 nowelizację u.z.c.z., która uszczegółowiła umocowanie do wydawania rozporządzeń dotyczących obostrzeń), a istota obostrzeń jest każdorazowo określana w rozporządzeniach.

Nie wprowadzenie stanu klęski żywiołowej

Problemem, który został już wielokrotnie poruszony w przestrzeni publicznej jest nie wprowadzenie przez władze Rzeczypospolitej stanu nadzwyczajnego w postaci stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP *w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej*. Stan klęski żywiołowej został określony w normie z art. 232 Konstytucji RP, który stanowi: *w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu*.



W doktrynie pojawiają się głosy, jakoby Rada Ministrów miała obowiązek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Powyższe głosy należy uznać za wprost sprzeczne z normą Konstytucyjną, która wskazuje na możliwość, nie zaś obowiązek wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w przypadku uznania przez władze, iż zwykłe środki (...) są niewystarczające. Rada Ministrów, działając w zakresie swoich kompetencji ma prawo i obowiązek oceny przesłanek i wprowadzenia – bądź nie – stanu klęski żywiołowej. Brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego rodzi jednak określone konsekwencje prawne - należy bowiem zauważyć, że wprowadzenie ww. stanu daje władzom szersze uprawnienia, niż przysługujące im w „zwykłym” trybie postępowania.

W zakresie stanu klęski żywiołowej art. 233 ust.3 Konstytucji RP przyznaje władzom uprawnienie do ograniczania wolności i praw jednostki zagwarantowanych w Konstytucji RP określonych w art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 41 ust. 1, 3 i 5 (wolność osobista), art. 50 (nienaruszalność mieszkania), art. 52 ust. 1 (wolność poruszania się i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), art. 59 ust. 3 (prawo do strajku), art. 64 (prawo własności), art. 65 ust. 1 (wolność pracy), art. 66 ust. 1 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy) oraz art. 66 ust. 2 (prawo do wypoczynku).

A contrario, brak wprowadzenia stanu klęski żywiołowej skutkuje niemożnością pozbawienia jednostek ww. praw, a ich ograniczania w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Obostrzenia związane z epidemią COVID-19 wypełniają co najmniej jedną przesłankę wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, służąc (w założeniu) ochronie zdrowia publicznego należy uznać jednak, iż naruszono pozostałe wymogi ustanowione w tym przepisie.

Katalog obostrzeń epidemicznych był wielokrotnie zmieniany, jednakże wśród nich znalazły się normy ingerujące w wolność działalności gospodarczej (np. zamykanie przedsiębiorstw z określonych branż), wolność osobistą (np. nakaz noszenia maseczek, społecznego dystansu), wolności sumienia i wyznania (np. ograniczenia ilościowe osób uczestniczących w Mszy Św.), wolności zgromadzeń (np. ograniczenia ilości uczestników zgromadzenia, zakaz zgromadzeń), wolność poruszania się i pobytu na terytorium RP (np. godzina policyjna, nakaz kwarantanny, zakaz przekraczania granicy), wolność pracy (np. kwarantanna pracowników). Powyższe ograniczenia zostały wprowadzone za pośrednictwem rozporządzenia, co jest wprost sprzeczne z normą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Podkreślał Trybunał Konstytucyjny orzekając m.in., iż Ustawodawca nie może przekazać do regulowania w drodze rozporządzenia istotnych materii związanych z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej (TK – Kp 1/09).

Ocena konieczności wprowadzania poszczególnych obostrzeń nastąpi zapewne po zakończeniu stanu epidemii, jednakże co najmniej do niektórych obostrzeń można mieć daleko posunięte wątpliwości odnośnie niezbędności ich zastosowania – przykładowo zakaz wstępu do parków oraz lasów zdaje się być działaniem na wyrost i nie przynoszącym oczekiwanych skutków w postaci ochrony zdrowia publicznego.

Wiele ograniczeń wprost godzi w istotę praw konstytucyjnych – przykładowo nakaz całkowitego zamknięcia przedsiębiorstw z określonych w obostrzeniach branż jest wprost sprzeczny z istotą wolności działalności gospodarczej, a całkowity zakaz zgromadzeń wprost godzi w istotne dla prawa politycznych obywateli swobodę organizowania pokojowych zgromadzeń i wyrażania swoich poglądów.



MASIOTA

ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI

Powyższe problemy zostały dostrzeżone zarówno w orzecznictwie sądowym (zarówno sądów powszechnych orzekających w sprawach grzywien nakładanych przez organy ścigania za przekroczenie norm ustanawiających obostrzenia, jak i sądów administracyjnych orzekających o karach administracyjnych), jak i przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wielokrotnie interweniował u władz Rzeczypospolitej w sprawach dotyczących obostrzeń. Zwracał uwagę m.in. na:

Brak podstawy prawnej w ustawie odnośnie wprowadzenia obowiązku noszenia maseczek – przed 29 listopada 2020 roku (w tym dniu weszła w życie nowelizacja Kodeksu Wykroczeń),

Zakazu wychodzenia z domu w Sylwestra (ostatecznie władze wycofały się z egzekwowania tychże przepisów),

Niezgodności z Konstytucją nakazu tzw. kwarantanny granicznej (skutkujące bezprawnym pozbawieniem wolności),

Wybory Prezydenckie 10 maja 2020 roku

Poważne wątpliwości odnośnie zgodności z ustrojową częścią Konstytucji RP rodziła również decyzja o przeprowadzeniu wyborów na Prezydenta RP w maju 2020 roku za pomocą powszechnego głosowania korespondencyjnego. Założenie głosowania korespondencyjnego wprost godziło z przesłankę bezpośredniości głosowania (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP), rodził również niebezpieczeństwo dużo łatwiejszego naruszenia równości i tajności głosowania. Co więcej, w chwili podjęcia decyzji o próbie przeprowadzenia wyborów w tenże sposób wciąż obowiązywały normy Kodeksu Wyborczego, które zezwalały na głosowanie korespondencyjne jedynie wąskiej grupie uprawnionych (m.in. niepełnosprawni wyborcy o co najmniej umiarkowanym stopniu niepełnosprawności), oraz organem jedynie umocowanym do organizacji wyborów była Państwowa Komisja Wyborcza, która nie uczestniczyła w przygotowaniach do ww. wyborów.

W następnym alercie omówimy sprawę kar administracyjnych za naruszenie obostrzeń epidemicznych.



MASIOTA
advokaci i radcowie
prawni

Adres korespondencyjny:

Poznań
ul. Paderewskiego 6/2, 61-770 Poznań
tel. +48 61 852 36 23
kancelaria@masiota.com

Oddział:

Warszawa
ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa
tel. +48 22 630 94 49
office@masiota.com

www.masiota.com